

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Sans abris et sans droit ?

Versailles, Philippe

Published in:
l'Observatoire

Publication date:
2009

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):
Versailles, P 2009, 'Sans abris et sans droit ?', *l'Observatoire*, VOL. 64, p. 53-62.

General rights

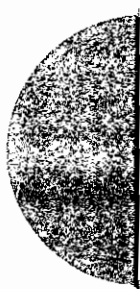
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Sans abri et sans droit ?



Philippe VERSAILLES
Avocat (Cabinet SVS) et chercheur aux FUNDP, Namur

Introduction: le droit au logement

Chacun a le droit au respect de sa dignité humaine. La Constitution belge précise qu'à cette fin, la loi doit garantir les conditions d'exercice des droits sociaux fondamentaux. Ceux-ci sont traditionnellement pensés comme indivisibles: si la situation des sans-abri convoque évidemment la question du droit au logement décent, elle renvoie simultanément aux autres droits fondamentaux dont le respect se conditionne mutuellement.

C'est dire que pour répondre efficacement à la situation des sans-abri, l'action politique et sociale doit travailler ensemble l'accès au droit au logement, mais également à la santé, à la protection sociale, au travail, au respect de la vie privée et familiale, à la culture, etc.

Le droit au logement est consacré par de nombreux textes internationaux liant la Belgique, ainsi qu'à l'article 23 de la Constitution. Aucun de ces ins-

truments juridiques fondamentaux ne vise expressément la situation des sans-abri. C'est somme toute normal, puisque ces textes proclament des objectifs à atteindre, ce qui identifie en miroir les situations de non-droit à combattre.

Seule la Charte sociale européenne révisée, signée au sein du Conseil de l'Europe le 3 mars 1996, précise qu'en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Etats membres s'engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive, et à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes¹.

Toutefois, proclamer des droits ne suffit pas: leur effectivité se gagne au quotidien, au travers de démarches et de procédures, comme l'illustre la suite de cet article.

La définition du sans-abri

Le discours juridique a toujours éprouvé des difficultés à rejoindre les plus pauvres. Il les stigmatise souvent par le langage.

DE L'USAGE DES MOTS

Il y a eu les vagabonds. Les travaux parlementaires de la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité entendaient s'appliquer aux «rentiers de l'assistance publique, les légions oisives, déguenillées et voraces, gens sans aveu, nuisibles et paresseux, dépravés et profiteurs, les mendiants de profession, vagabonds vicieux et souteneurs de filles publiques. Le mendiant et le vagabond portent en eux-mêmes un caractère contagieux de vie facile et de liberté désordonnée qui atteint et pervertit successivement des générations de plus en plus nombreuses. L'exemple et la contagion de la paresse, de l'imprévoyance et des mœurs dépravées corrompent et égarent les populations, encore honnêtes et laborieuses, qui luttent courageusement contre la pauvreté et le besoin.»

Il y a également «les cas d'extrême urgence sociale» bénéficiaires d'une priorité d'accès au logement social en Wallonie, qui

1. Approuvée par la loi du 15 mars 2002, M.B., 10 mai 2004, 1^{re} éd.

visent, précise la réglementation, les sans-abri, les victimes d'événements calamiteux et les victimes de violences conjugales.

La définition d'une réalité par le droit est un enjeu symbolique essentiel. Différents dispositifs normatifs utilisent la notion de sans-abri, sans leur réserver de définition unique.

LA MAÎTRISE D'UN CHEZ SOI

La référence habituelle est la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire² qui compte plusieurs mesures en faveur des sans-abri: l'abrogation de la loi de 1891 réprimant le vagabondage et la mendicité, le droit d'obtenir une aide d'urgence à charge des CPAS, le mécanisme de la réquisition d'immeubles inoccupés par les

communes pour les mettre à la disposition de personnes sans-abri³.

Selon ses travaux préparatoires, *«la personne sans-abri est la personne qui n'a pas de résidence habitable, qui ne peut, par ses propres moyens, disposer d'une telle résidence et qui se trouve dès lors sans résidence ou dans une résidence collective où elle séjourne de manière transitoire, passagère, en attendant de pouvoir disposer d'une résidence personnelle»*⁴.

Le Ministre de l'époque avait par deux circulaires des 27 avril et 15 mai 1995⁵ défini de manière large la notion, qui englobait:

- des personnes sans domicile fixe hébergées dans un centre d'accueil pour adultes en difficulté ou une maison maternelle, agréé ou non,
- des personnes qui quittent un lieu où elles résident obligatoirement en exécution d'une décision judiciaire ou administrative⁶,
- les personnes qui, à la fin d'un séjour en hôpital ou en établissement psychiatrique, se retrouvent sans logement,
- les personnes qui dorment à la rue ou dans des édifices publics qui n'ont pas la fonction de logement (gares, etc.),
- les personnes hébergées provisoirement par un particulier, en vue de leur porter secours, de manière transitoire et passagère, en attendant qu'elles disposent d'un logement,
- la qualité de «sans-abri» est indépendante de l'inscription aux registres de population.

En opposant résidence collec-

tive et personnelle, le législateur a fait le choix de lier la situation de sans-abri à l'absence de maîtrise sur son «chez soi». Les personnes hébergées en abri de nuit, en maisons d'accueil ou en hôtels maternels sont sans-abri.

La résidence collective est celle qui échappe à toute maîtrise individuelle par son occupant en vertu d'un droit réel ou personnel, voire d'une tolérance. Elle est gérée par un tiers (CPAS, pouvoir public, association privée) qui y organise un logement à caractère précaire et transitoire.

Le critère de l'attente d'une résidence personnelle écarte de la définition la prison, l'hôpital, les institutions créées par les lois de défense sociale et celles relatives aux malades mentaux.

C'est généralement à cette définition de la loi du 12 janvier 1993 que l'on se réfère pour les besoins de l'interprétation d'autres textes normatifs⁷. Toutefois, certaines législations retiennent une définition spécifique. A titre illustratif, la réglementation du logement social en Wallonie attribue une priorité d'accès au ménage sans-abri, qui soit ne disposait pas d'un logement personnel, soit était hébergé par des personnes, des institutions ou dans le cadre d'un dispositif assurant temporairement l'hébergement, soit occupait une résidence de vacances située dans une zone de loisirs⁸.

2. *M.B.*, 4 févr. 1993.

3. Pour poursuivre l'analyse, voy. Ph. VERSAILLES, «La longue marche des personnes sans-abri», in *Les missions des CPAS: questions d'actualité*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 108.

4. Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, Rapport fait au nom de la Commission de la Santé publique et de l'Environnement, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 630/5, p. 34.

5. Circul. Min. du 27 avril 1995 déterminant le CPAS compétent pour accorder l'aide sociale aux personnes sans-abri et aux rapatriés belges, et du 15 mai 1995 déterminant le CPAS compétent pour accorder le minimex aux personnes sans-abri et aux rapatriés belges, *M.B.*, 26 juill. 1995.

6. A l'exception, ajoute le texte, des détenus évadés en vertu de l'article 339 du Code pénal.

7. Voy. notamment l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri, *M.B.*, 5 oct. 2004.

8. Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 nov. 2007.

Le décret wallon du 12 février 2004 réglant l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales⁹ définit, quant à lui, de manière très large les bénéficiaires des structures destinées à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement. Il n'y est en effet pas question de personnes sans-abri, vivant dans la rue ou même en mal logement... mais de personnes «en difficultés sociales (...) se trouvant dans l'incapacité de vivre de manière autonome». Ce n'est pas d'abord l'absence de logement qui est épinglée, mais l'absence d'autonomie.

Des définitions trop étriquées peuvent stigmatiser, mais des définitions trop larges posent la question de l'efficacité de leur champ d'application. Ainsi, peut-on penser de la même façon des structures d'accueil pour des femmes victimes de violences conjugales et pour des hommes qui vivent dans la rue?

LE STATUT DE SANS-ABRI

L'élaboration d'une protection juridique d'une catégorie fragile de justiciables hésite souvent entre deux techniques: optimiser l'accès aux droits de tous, ou concevoir des règles à discrimination positive.

Se prévaloir, par exemple, de la priorité d'accès au logement social réservée aux personnes sans-abri, suppose la preuve de cette qualité. Une «attestation de sans-abri» est délivrée à cette fin par le CPAS¹⁰. De même, passer quelques nuits dans un abri de nuit vaut preuve de la présence sur le territoire communal et rend le CPAS local compétent.

Le paradoxe consiste alors à se revendiquer d'un statut moins enviable pour espérer rebondir vers un statut plus enviable. S'illustrerait là ce que X. Dijon appelle «l'*apartheid social*» lorsqu'il écrit que «chaque législation spécialement adaptée à la population marginale confirme cette population dans son isolement»¹¹.

La multiplication des services aux personnes à la rue renforce une logique de traçabilité institutionnelle des pauvres, qui offre une possibilité de prise en charge linéaire de leurs besoins vitaux (se loger, se laver, se nourrir, se soigner) par des institutions intervenant simultanément ou successivement (abri de nuit, puis maison d'accueil, puis logement de transit). L'efficacité de l'intervention dans le chef des professionnels du secteur se paie au prix d'une perte d'autonomie et le libérait dans le chef des personnes concernées. A la limite, celui qui reste dormir dehors en est responsable, puisque tous les services ad hoc existent...

En termes de droit, nul ne peut être contraint de passer par les cases «abri de nuit», «maison d'accueil» ou «logement d'insertion» comme préalable à l'accès au logement personnel. En termes de reconstruction personnelle, le bénéfice du travail d'accompagnement social qui y est offert peut être précieux, avec ses contraintes et ses obligations correspondantes. La réalisation du droit au logement, élément constitutif du respect de la dignité humaine, devient dépendante de l'acceptation d'un interventionnisme social.

Notre droit considère qu'être sans-abri est une atteinte aux droits de l'homme et au respect de la dignité humaine.

L'AIDE SOCIALE DES CPAS

La loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 s'ouvre par une disposition phare: toute personne a droit à l'aide sociale dont le but est de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les CPAS ont pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité, qui peut être palliative, curative ou préventive, matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique¹².

Le respect de la dignité humaine¹³ est un impératif absolu, mais sa concrétisation

9. Décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales (M.B., 26 avril 2004, 2^e éd.), et arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 portant exécution du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales (M.B., 3 nov. 2004).

10. Voy l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, M.B., 7 nov. 2007.

11. X., DIJON, *L'écart entre le droit et les pauvres*, Droit en Quart Monde, 1986, n° 7-8, p. 2.

12. Voy les articles 1^{er} et 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS.

13. Le respect de la dignité humaine s'exprime également lors du décès des personnes en grande précarité: voy la circulaire du 27 janvier 2000 relative à l'application de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures (M.B., 10 févr. 2000), qui précise que «si le défunt n'a pas de domicile en Belgique (cas notamment des sans-abri), les honoraires et tous les frais sont à charge de la commune qui accorde l'autorisation de crémation».

est individualisée, donc relative. L'aide du CPAS est déterminée au terme d'une enquête sociale réalisée selon les méthodes de travail social les plus adaptées et débouche sur un diagnostic précis du besoin et de la nature de l'aide propre à y remédier. On imagine que le travail du CPAS est aussi complexe que le sont les situations des personnes sans-abri qui s'adressent à eux.

Pour les Cours et Tribunaux, les personnes et familles sans logement sont, par définition, confrontées à une situation non conforme à leur dignité. L'aide au logement dispensée par les CPAS est multiforme. Outre l'octroi d'une aide financière ordinaire (revenu d'intégration ou aide sociale équivalente), l'intervention du CPAS peut prendre la forme d'un hébergement d'urgence de personnes à la rue, en centre d'hébergement, maison d'accueil, voire à l'hôtel. Au-delà de la gestion de l'urgence, il appartient aux missions des CPAS de construire des solutions à plus long terme, en favorisant le relogement dans des conditions plus stables dans le temps et l'espace.

LA MENDICITÉ

Les pouvoirs publics tentent périodiquement d'interdire ou restreindre la mendicité en rue,

comme s'il s'agissait d'un signe extérieur de pauvreté... pour la collectivité publique, que ses responsables comme ses habitants voudraient ne pas voir, ne pas reconnaître.

Depuis l'abrogation en 1993 de la loi de 1891 qui l'interdisait, la mendicité n'est plus un délit. Dit autrement, c'est une liberté dont l'exercice ne peut être restreint que si, comme toute liberté, elle porte atteinte à l'ordre public en étant source d'insécurité pour les autres usagers de la voie publique¹⁴.

Plusieurs communes ont pris des arrêtés de police destinés à l'interdire, la réglementer et la sanctionner.

A titre illustratif, la Ville de Bruxelles avait pris en juin 1995 un arrêté de police interdisant à quiconque, accompagné ou non d'enfants, ou par des enfants seuls, de se livrer à la mendicité tant sur la voie publique que dans les endroits accessibles au public ou de susciter la charité des personnes présentes, en exhibant des infirmités, blessures, mutilations, etc., ainsi que de sonner ou frapper aux portes dans le but d'obtenir une aumône. L'objectif annoncé visait à combattre la mendicité source de nuisance à la sûreté et à la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publics.

Sur requête de la Ligue des Droits de l'Homme, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêté, en constatant que la mendicité n'est ni interdite ni sanctionnée par la loi, qu'un règlement de police communale ne peut en entraver l'exercice que par des mesures requises par le maintien de l'ordre public, de la sécu-

rité, de la tranquillité ou de la salubrité publiques. Cette mesure générale d'interdiction était disproportionnée par rapport aux troubles constatés ou probables, ainsi qu'au but poursuivi qui était de mettre fin à des pratiques déterminées - la mendicité organisée - ou à des faits se produisant dans des lieux déterminés (*«principalement dans les quartiers commerçants»* ou *«dans les rues où les commerces sont nombreux»*) ou à des moments déterminés (lorsque la circulation piétonne est importante ou *«le matin»*)¹⁵.

La mendicité sur le réseau de la STIB a fait l'objet d'une circulaire ministérielle du 10 juin 1997 relative à la présence de mendiants, de musiciens et de vendeurs de journaux à la criée à bord des véhicules et dans les installations exploitées par la Société. Actuellement, c'est un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 qui fait interdiction *«de mendier, de colporter ou d'exercer toute autre activité sans autorisation de la Société»*, sous peine du paiement d'une surtaxe *«à titre d'indemnité forfaitaire pour la gêne occasionnée»*¹⁶.

La réalité de la rue appelle des réponses à l'urgence immédiate.

LE DROIT À L'AIDE URGENTE

La seule disposition légale qui consacre expressément un droit à une aide urgente au bénéfice des sans-abri relève de la loi organique des CPAS. Lorsqu'une personne sans-abri solli-

14. Voy. Pol. Bruxelles 27 janvier 2004, I.T. 2004, liv. 6141, p. 543, note J. FIERENS.

15. C.E., 8 oct. 1997, n° 68.735, asbl L.D.H. c/ Ville Bruxelles.

16. M.B., 10 janv. 2008.

cite l'aide du CPAS de la commune où elle se trouve, le président doit lui accorder l'aide urgente requise, dans les limites fixées par un règlement d'ordre intérieur et moyennant ratification par le conseil de l'action sociale. Cette aide prend généralement la forme d'une avance financière sur les prestations sociales auxquelles peut prétendre l'intéressé, voire simplement de bons alimentaires.

Paradoxalement, la loi ne prévoit pas le délai endéans lequel le président du CPAS doit statuer. Dans la pratique, il est parfois difficile de joindre le président en urgence, et la décision peut être attendue plusieurs jours.

La dimension du temps est souvent vécue très différemment par les personnes subissant l'immédiat et les services sociaux confrontés à leur temporalité administrative.

LES SERVICES D'URGENCE

Les dispositifs d'urgence sont nombreux et diversifiés. Ils ont pour point commun d'être organisés par des services sociaux, publics, privés ou mixtes, qui définissent librement les conditions d'accès aux aides mises en place.

D'une part, les secteurs associatif ou caritatif proposent des réponses à l'urgence (hébergement, restaurant social, colis alimentaires, etc.) et en définissent les conditions d'octroi en fonction de leurs projets pédagogiques, de leurs valeurs idéologiques et de leurs exigences déontologiques.

D'autre part, les initiatives publiques, essentiellement

locales, s'inscrivent dans la mise en œuvre des missions légales de la commune (gérer tout ce qui est d'intérêt communal) et du CPAS (dispenser l'aide sociale sous la forme la plus appropriée). On pense notamment aux services d'urgence sociale des grandes villes (réseau social urbain, plan hiver, travailleurs sociaux de rue).

Pour autant, les destinataires potentiels ne peuvent pas revendiquer un droit subjectif à bénéficier de ces dispositifs, ni contraindre, le cas échéant, par la voie judiciaire les services concernés à leur en garantir l'accès. La logique du droit cède la place à la logique de l'assistance.

Ces initiatives d'action sociale sont parfois relayées par les instances régionales ou fédérales qui favorisent leur pérennité en leur offrant un cadre réglementaire et financier.

LES CENTRES ET SERVICES POUR ADULTES EN DIFFICULTÉ

A Bruxelles, les Centres et services pour adultes en difficulté reçoivent pour mission, notamment, d'assurer 24 heures sur 24 une aide sociale urgente à toute personne en situation de crise psycho-sociale, par une orientation en collaboration avec les autres structures d'aide et d'accueil ou par un hébergement immédiat, inconditionnel et à court terme; assurer un hébergement de nuit inconditionnel, gratuit et anonyme, avec un accompagnement psychosocial de base à la demande des usagers; accompagner des personnes vivant habituellement en rue, tout au long de leurs

parcours dans la marginalité, uniquement sur leurs terrains de vie et dans le respect de leurs demandes, avec pour finalité la reconstruction de liens sociaux¹⁷.

LES ABRIS DE NUIT

En Région wallonne, les abris de nuit bénéficient désormais d'une reconnaissance officielle et d'un agrément depuis le décret de 2004 réglant l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales.

La réglementation définit l'abri de nuit comme l'établissement offrant une capacité d'hébergement d'au moins 4 personnes, et dont la mission est d'assurer inconditionnellement aux personnes en difficultés sociales dépourvues de logement un hébergement collectif d'urgence pour la nuit.

Des conditions d'agrément imposent une période d'ouverture minimale (du 1^{er} novembre au 1^{er} mars, de 22 heures à 7 heures), une capacité minimale (4 personnes), des sanitaires (au minimum un WC pour 10 personnes hébergées) et un projet d'hébergement collectif incluant notamment une collaboration avec d'autres structures d'ac-

17. Ordonnance du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes (M.B., 27 nov. 2002, 2^e éd.), et arrêté du Collège réuni du 9 décembre 2004 relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres et services pour adultes en difficulté (M.B., 4 févr. 2005, 1^{re} éd.).

cueil en vue d'une meilleure orientation des sans-abri. L'accès aux abris de nuit est gratuit et inconditionnel.

L'abri de nuit ne peut refuser quelqu'un que lorsque la capacité maximale d'hébergement est atteinte, lorsqu'il apparaît que l'hébergement de la personne est susceptible de mettre en péril la réalisation du projet d'hébergement collectif, lorsqu'il apparaît que la réponse à donner aux problèmes rencontrés par la personne ne relève pas de l'hébergement dans un abri de nuit, lorsque la durée maximale d'hébergement éventuellement prévue par l'abri de nuit est atteinte¹⁸.

Sur le terrain, des mécanismes de tirage au sort des hébergés surnuméraires sont sources de conflits, outre que l'ordre d'accès aux lits disponibles se règle parfois en rue, hors du regard, ce qui, au final, paraît peu respectueux des droits fondamentaux.

L'HÉBERGEMENT COLLECTIF

Le secteur de l'hébergement collectif s'appuie sur le travail social des professionnels de l'accueil, dans un cadre juridique cependant qui ne s'accommode

pas nécessairement des exigences de cette intervention sociale.

Le travail d'accompagnement que prodiguent les travailleurs sociaux implique des contraintes peu compatibles avec le respect de la vie privée, de la vie familiale et de la liberté d'aller et venir. Les règlements d'ordre intérieur des maisons d'accueil imposent des obligations, certes inhérentes à la vie collective et au travail de réinsertion sociale (guidance budgétaire, accompagnement individualisé, gestion des avoirs, etc.), qui peuvent être ressenties par les personnes hébergées comme des atteintes à leurs droits fondamentaux.

Les Tribunaux sont attentifs à maintenir un équilibre entre le déploiement d'un travail social qui suppose une immixtion dans la vie privée, et le respect des droits sociaux fondamentaux des hébergés. Il a été jugé qu'était manifestement insuffisant le délai de 24 heures laissé par une maison d'accueil à un résidant pour quitter les lieux au motif qu'il ne respectait pas le règlement d'ordre intérieur¹⁹.

L'INTERVENTION CONTRAINTE

En 2006, une proposition de loi²⁰ avait voulu créer un dispositif de secours d'urgence pour les personnes sans-abri, permettant aux CPAS d'agir dans certaines conditions sans le consentement de la personne lorsqu'elle encourt un péril grave.

Cette intervention contrainte était limitée aux cas de nécessité urgente et de manière exceptionnelle, et visait à permettre au président du CPAS, moyen-

nant avis médical circonstancié relatif à l'état de santé de la personne se trouvant sur la voie publique, de prendre les mesures qui s'imposent afin que celle-ci soit amenée sans délai dans un lieu d'hébergement où elle pourra bénéficier des soins adéquats.

Cette mesure ne pouvait concerner que les personnes trouvées sur la voie publique, dont l'intégrité physique était exposée à un péril grave et imminent et qui refusait toute assistance, notamment en raison de l'absence de discernement afférent à sa situation.

Le projet faisait obligation au président du CPAS d'aviser sans délai le procureur du Roi de sa décision et de requérir son assistance en cas de besoin.

Cette proposition de loi, critiquée à l'époque, est aujourd'hui caduque.

Exercer efficacement ses droits depuis la rue est un combat.

Des mesures sont prises pour faciliter l'exercice des droits élémentaires des sans-abri.

L'ACCÈS AU CPAS

La loi a voulu optimiser l'accès des personnes sans-abri au CPAS. En principe, le sans-abri qui souhaite saisir un CPAS ne doit être confronté à aucun obstacle de compétence territoriale. Est compétent à son égard le centre de la commune où l'intéressé a sa résidence de fait, c'est-à-dire là où il se trouve physiquement²¹.

18. Dans ces hypothèses, l'abri de nuit est néanmoins tenu de fournir les coordonnées des services d'urgence sociale, abris de nuit ou maisons d'accueil les plus proches, ainsi que de donner les itinéraires pour y accéder.

19. Civ. Namur, réf., 31 mai 1996, Inéd., RG n° 159/96.

20. Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 2210/001: proposition de loi modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale en vue de créer un dispositif d'urgence sociale pour les personnes sans-abri.

Ce que l'on appelle parfois le «*minimex de rue*», qui serait alloué aux personnes sans-abri moyennant des conditions particulières, n'a en réalité aucune existence légale. Le montant du revenu d'intégration (anciennement *minimex*) est identique pour toute personne selon sa catégorie (isolé, cohabitant ou famille à charge). L'aide financière du CPAS n'est pas subordonnée à la condition d'avoir un logement. La loi impose seulement de se trouver de manière habituelle et effective sur le territoire belge, peu importe en soi que l'intéressé change chaque soir de lieu pour dormir.

C'est en réalité la détermination du CPAS territorialement compétent qui pose problème à l'égard des personnes difficilement localisables. Les centres veulent s'assurer qu'ils n'interviennent qu'à l'égard d'une personne qui a sa résidence de fait habituelle sur leur territoire. C'est une conséquence de l'autonomie des 589 CPAS belges. Pourquoi cependant le principe de territorialité du besoin devrait-il présider à l'octroi de l'aide, au détriment du principe de personnalité? Comme si l'état de besoin devait nécessairement s'ancrer en un lieu précis pour recevoir une qualification juridique et, partant, l'aide de la collectivité²².

Les Tribunaux sont attentifs à optimiser l'accès au CPAS. Il a été jugé qu'*«à l'heure où l'on ne peut circuler librement sans croiser quotidiennement des personnes ayant pour tout logement des abris, des halls de gare, des passages souterrains ou des immeubles squattés non chauffés et dépourvus de sources d'énergie et d'eau, on ne*

*peut tirer argument de l'extrême dénuement d'un local, de son absence de confort, voire même de sa virtuelle insalubrité, pour soutenir qu'une personne ne peut y résider»*²³.

L'ADRESSE DE RÉFÉRENCE

Une adresse de référence garantit une adresse administrative de domiciliation. La personne est inscrite dans les registres de la population à cette adresse, soit celle d'un tiers qui l'y autorise expressément et s'engage à son égard à faire suivre son courrier, ou celle du CPAS local²⁴.

Ce mécanisme se révèle sur le terrain peu connu des travailleurs sociaux des CPAS et des agents communaux, et se heurte parfois à la mauvaise volonté des autorités locales craignant d'attirer sur leur territoire une population marginalisée, alors pourtant que la compétence territoriale du CPAS est déterminée en règle non par l'adresse administrative mais par la résidence de fait.

L'adresse de référence concerne tant la personne radiée d'office de son domicile précédent, que celle qui a définitivement quitté son ancien logement à l'adresse duquel elle est restée domiciliée. Le CPAS doit l'aider dans les démarches nécessaires à la radiation de l'ancienne inscription. Des formulaires ad hoc à compléter sont disponibles.

LE DÉDALE DES PROCÉDURES

On sait que l'accès au CPAS, puis, le cas échéant, à la justice, est fragilisé par diverses difficultés psychosociales. La

réponse du droit prend nécessairement la forme de procédures, et il revient aux associations et travailleurs de terrain de soutenir les intéressés dans le dédale de leurs démarches.

Depuis la rue, l'exercice des droits élémentaires demande courage et persévérance. Sur le terrain, on est souvent proche du point de rupture où les procédures asphyxient le droit. Certaines personnes attendent 3 semaines une simple attestation du CPAS les déclarant «sans-abri» et leur ouvrant une priorité d'accès au logement social.

Pourtant, un Tribunal rappelle qu'il faut tenir compte du contexte social et des impératifs d'urgence auxquels sont confrontées les personnes en situation précaire, qui ne s'accommodent guère de formalisme juridique²⁵.

21. Voy. l'article 2 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, M.B., 6 mai 1965.

22. Sur cette question: Ph. VERSAILLES, «La longue marche des personnes sans-abri», in *Les missions des CPAS: questions d'actualité*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 108.

23. C. trav. Bruxelles, 21 févr. 2007, inéd., RG 45.S29, cité in *Guide social permanent*.

Notons qu'une règle particulière permet au Tribunal saisi d'un recours dirigé par un sans-abri contre un CPAS d'appeler d'office à la cause un CPAS tiers qu'il estime compétent, sous réserve de la prise en charge ultérieure de cette aide par un autre centre ou par l'État: voy. l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS.

24. Voy. la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, telle que modifiée par la loi du 24 janvier 1997.

Voy. également la note du 24 mai 1997 introduisant la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une inscription en adresse de référence au CPAS, M.B., 24 mai 1997; les notes des 13 septembre 2006 et 4 octobre 2006 relative à l'inscription en adresse de référence auprès du CPAS, M.B., des 12 oct. 2006 et 6 nov. 2006.

25. C. trav. Liège, 7 déc. 2004, inéd., RG 3.273/04, cité in *Guide social permanent*.

LA COHABITATION

Héberger un ami ou un membre de sa famille à la rue est un signe de solidarité précieux. La subsidiarité de l'aide sociale appelle la mobilisation prioritaire des réseaux familiaux. Paradoxalement, le droit sanctionne l'expression de ces liens de proximité: le passage au taux cohabitant des allocations sociales, la majoration du loyer dans le logement social, le dépassement des plafonds de revenus pour l'accès à l'aide juridique, les risques de saisie à l'initiative des créanciers du cohabitant.

Certaines tolérances existent (dans le chef des sociétés de logements sociaux et des administrations comme le CPAS ou l'ONEm) pour ne pas tenir compte de cet hébergement lorsqu'il est transitoire et tem-

poraire. Mais la situation est insécurisante et attise parfois les tensions au détriment de l'objectif initial d'entraide.

L'accès au logement

Le relogement des personnes sans-abri est un enjeu à ce point complexe que le droit multiplie les dispositifs censés le favoriser.

LA PRÉVENTION

En amont, il est possible d'agir sur les causes de l'expulsion (lutter contre la cherté des loyers, protéger les locataires endettés, encadrer les procédures d'expulsion), mais leur présentation dépasse le cadre de cet article.

Les acteurs publics locaux sont en première ligne. Les communes sont chargées d'élaborer un programme bisannuel d'actions en matière de logement, soumis à l'approbation du conseil communal, et destiné à mettre en œuvre le droit à un logement décent. Les pouvoirs locaux doivent «prendre toutes les mesures tendant à diversifier les types de logements disponibles sur leur territoire, à permettre la réalisation de logements sociaux, de logements sociaux assimilés, d'insertion, de transit et moyens ainsi qu'à lutter contre l'inoccupation et l'insalubrité des logements»²⁶.

LE RELOGEMENT

En aval, diverses règles tentent de favoriser le relogement.

Le ménage sans-abri bénéficie de 8 points de priorité pour l'accès à un logement social²⁷.

Des subventions sont allouées par la Région wallonne aux opérateurs de logement qui promeuvent des logements d'insertion²⁸ ou de logements destinés aux personnes sans-abri ou mal logées²⁹.

Un mécanisme de réquisition d'immeubles inoccupés pour les mettre à la disposition de personnes sans-abri a été mis sur pied par une loi du 12 janvier 1993. L'initiative revient au président du CPAS qui peut inviter le bourgmestre à enclencher la procédure administrative puis, au besoin, judiciaire, destinée à convaincre et, si nécessaire, contraindre le propriétaire d'un logement inoccupé à le réinsérer dans le circuit locatif. Cette mesure, construite autour d'une procédure complexe, a été fort critiquée par les associations de propriétaires, et n'a connu aucun succès auprès des responsables politiques locaux pour des motifs tant financiers qu'électorales.

Même lorsqu'il affirme lutter contre la pauvreté, le discours officiel reste ambigu quant à ses ressorts profonds. Le législateur avait, à l'époque, proclamé sa volonté de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le droit au logement. Cependant, la nouvelle compétence de réquisition dévolue au bourgmestre trouva sa place parmi ses pouvoirs de police administrative générale en matière de sécurité, salubrité et tranquillité publique³⁰. Les travaux parlementaires précisait que «l'octroi d'un logement à des personnes sans-abri est de nature à renforcer la sécurité de la commune et (...) faute de se voir attribuer un logement, ces sans-abri continueront, bien malgré eux, à errer dans la

26. Voy. articles 187 et suiv. du Code wallon du logement.

27. Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 nov. 2007.

28. Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 janvier 1997 relatif aux conditions d'octroi de subventions pour le logement d'insertion, *M.B.*, 1er mars 1997.

29. Voy. l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 8 septembre 1988 relatif aux conditions d'octroi de subventions pour le logement de sans-abri ou de personnes mal logées, *M.B.*, 30 nov. 1988.

30. Voy. l'article 134bis de la nouvelle loi communale, et l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, *M.B.*, 30 déc. 1993. Ce dispositif est rappelé en Flandre par l'article 65 du décret communal du 15 juillet 2005 (*M.B.*, 31 août 2005, 3^e éd.), et en Wallonie par l'article L1123-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*M.B.*, 12 août 2004, 1^{re} éd.). Le Code wallon du logement a quant à lui établi un régime de gestion publique des logements inoccupés: voy. les articles 80 et suiv. du Code wallon du logement.

commune, ce qui pourrait générer des situations d'insécurité». Chassez l'insécurité, elle revient par la fenêtre.

Un prime à l'installation (égale au montant mensuel du revenu d'intégration) est allouée par le CPAS à la personne sans-abri qui vient à occuper un logement qui lui sert de résidence principale. Cette prime ne peut être accordée, sauf exception, qu'une seule fois dans la vie de l'intéressé et est destinée à pourvoir à l'aménagement et l'équipement du logement³¹.

Une allocation de déménagement, d'installation et de loyer (ADeL) est accordée par la Région wallonne en faveur des personnes mal logées qui emménagent dans un logement salubre. Le texte vise notamment les sans-abri qui trouvent un logement³². Sont également bénéficiaires la personne quittant un logement insalubre ou une résidence de vacances située en zone de loisirs, la personne handicapée quittant un logement inadapté, la personne quittant un logement social sous-occupé pour prendre en location un logement de la même société immobilière de service public adapté à la composition du ménage. L'allocation de déménagement à la personne antérieurement sans-abri s'élève à 100 euros par mois majorée de 20 % par enfant à charge.

L'INTÉGRATION SOCIALE

La logique dominante de l'Etat social actif produit nombre de dispositifs de réinsertion des personnes marginalisées, visant à promouvoir leur (ré)intégration sociale. L'octroi des alloca-

tions sociales est désormais pensé dans une logique d'activation.

Le revenu d'intégration versé par le CPAS peut être assorti d'un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, les allocations de chômage peuvent être complétées d'un plan d'accompagnement. On peut s'interroger s'il ne s'agit pas d'une arme alimentaire qui ne dit pas son nom: l'octroi de ce revenu vital se voit conditionné à l'acceptation (contrainte) d'un processus d'accompagnement social qui peut paraître éloigné des besoins de l'intéressé, tout entier préoccupé par sa sécurité d'existence immédiate.

Le sans-abri, comme n'importe quel autre bénéficiaire, perçoit le revenu d'intégration correspondant à sa catégorie (isolé, cohabitant, famille à charge). Cependant, il bénéficie d'office du taux isolé (725,97 € / mois actuellement) s'il accepte de conclure avec le CPAS un projet individualisé d'intégration sociale définissant les démarches et engagements attendus de sa part, aptes à favoriser, avec le soutien et l'accompagnement du CPAS, sa réinsertion sociale³³.

La philosophie de ces législations et leur application par les Cours et Tribunaux soulignent néanmoins que les personnes très précarisées, notamment vivant à la rue, doivent au préalable stabiliser leur situation sociale avant d'envisager une (ré)insertion socioprofessionnelle.

Il est en effet difficile pour les personnes très précarisées d'investir un projet personnel d'in-

sertion sociale ou professionnelle lorsque leurs besoins élémentaires ne sont pas assurés, lorsque leur insécurité d'existence les empêche de dépasser l'immédiat.

LA PARTICIPATION

La participation à l'élaboration et l'évaluation des dispositifs de lutte contre la pauvreté est une revendication traditionnelle et essentielle des associations qui rassemblent les plus pauvres.

Depuis la rédaction du Rapport général sur la pauvreté, réalisé en 1994 à la demande du Ministre de l'intégration sociale par la Fondation Roi Baudouin, en collaboration avec ATD Quart Monde Belgique et l'Union des villes et communes belges, les autorités du pays s'étaient engagées à ne plus éla-

31. Voy. l'article 57bis de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, et l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri, *M.B.*, 5 oct. 2004.

32. Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 novembre 1993 concernant l'octroi d'allocation de déménagement, d'allocations d'installation et d'allocations de loyer en faveur de personnes quittant un logement insalubre, de personnes handicapées quittant un logement inadapté, et de personnes sortant de leur situation de «sans-abri» (*M.B.*, 9 févr. 1993), et ses modifications ultérieures.

En Région flamande existe un mécanisme similaire de prime au relogement: voy. l'article 81 du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, *M.B.*, 19 août 1997.

33. Voy. l'article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale tel que modifiée par la loi du 26 octobre 2006, *M.B.*, 30 mars 2007. Voy. également la circulaire ministérielle du 26 octobre 2007 afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans-abri consenti par un centre public d'action sociale, *M.B.*, 11 juin 2007.

La loi encourage, par une subvention majorée de l'Etat fédéral, l'effort d'intégration de personnes sans-abri consenti par les CPAS en évitant de pénaliser ceux qui sont actifs dans le surs de ces personnes, ce qui implique généralement, d'une part une charge financière plus importante que l'octroi du revenu d'intégration, d'autre part un suivi social à plus long terme: l'article 41 de la loi du 26 mai 2002 précitée.

borer de politiques d'intégration sans tenir compte de l'avis de leurs destinataire.

C'est ainsi qu'un accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été conclu le 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, qui s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société. Il s'agit notamment de promouvoir un accès égal de tous aux droits sociaux fondamentaux, notamment le droit à un logement décent³⁴.

Le préambule de cet accord de coopération note *«que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités»*.

Cet accord de coopération a créé au sein du Centre pour l'Egalité des chances un Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale avec pour mission, notamment, de répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs à définir. Pour réaliser ses objectifs, le Service associe d'une manière structurée et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du «Rapport Général sur la Pauvreté».

A Bruxelles, existe la Concertation bruxelloise de l'Aide aux sans-abri instituée en 2009³⁵, ayant pour objectif de favoriser la prévention de l'arrivée à la rue, la qualité des services rendus aux sans-abri, ainsi que leur réinsertion sociale. Elle veille à faciliter et coordonner les actions et la réflexion relative au «secteur de l'aide aux sans-abri».

Notre droit ne connaît pas le sans-abrisme, mais proclame au contraire le droit au logement décent pour tous.

Les pouvoirs publics, aux différents niveaux de pouvoirs, reçoivent l'obligation de tout mettre en œuvre pour garantir le droit au logement. L'exercice de ce droit passe cependant par des procédures, des démarches et des formalités administratives, peut-être peu accessibles aux personnes qui se débattent dans l'immédiat.

Les contraintes inhérentes au fonctionnement de notre système juridique produisent un paradoxe difficile à résoudre: ce sont ceux qui en ont le plus besoin qui éprouvent les plus grandes difficultés à faire valoir leurs droits.

34. M.B., 10 juill. 1999, 2^e éd.

35. Voy. l'arrêté ministériel du 29 avril 2009 portant création de la Concertation bruxelloise de l'Aide aux Sansabri, M.B., 11 juin 2009.